

CONSTITUCIÓ I CULTURA DEMOCRÀTICA

Josep M. Vallès

Universitat Autònoma de Barcelona

WP núm. 157
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Barcelona, 1999

L'Institut de Ciències Polítiques i Socials fou creat l'any 1988 com un consorci entre la Universitat Autònoma de Barcelona i la Diputació de Barcelona. L'Institut està adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona.

“Working Papers” publica treballs en elaboració, amb l'objectiu de facilitar-ne la discussió científica. L'ur inclusió en aquesta sèrie no limita una publicació ulterior per part de l'autor, que conserva la integritat dels seus drets. Aquest treball no pot ser reproduït sense el permís del seu autor.



© Josep M. Vallès

Disseny: Toni Viaplana

Impremta: A.bis

c/ Leiva, 3, baixos. 08014 Barcelona

ISSN: 1133-8962

DL: B-13.744-99

La invitació a participar en aquest Cicle sobre la influència jurídica i política de la Constitució de 1978 em permet presentar en aquesta sessió algunes consideracions sobre la relació entre el règim constitucional democràtic d'aquests darrers vint anys i la cultura política¹. No em proposo, per tant, fer una anàlisi jurídica del text, del seu desenvolupament o de la seva aplicació, sinó relacionar aquest text constitucional amb alguns elements de la cultura política dominant, d'acord amb algunes aportacions recents de la ciència política.

Com ja sabem, aquest període 1978-1998 es caracteritza per ser el de continuïtat democràtica més llarga de tota la història espanyola i el segon més llarg d'estabilitat constitucional. La història constitucional espanyola havia estat molt accidentada i la història democràtica desgraciadament molt breu. De les nou constitucions -inclosos dos projectes no promulgats-, l'únic text constitucional que supera en vigència efectiva el de 1978 és la Constitució canovista de 1876, però amb freqüents suspensions de garanties constitucionals i amb deformacions profundes en la seva aplicació. Un cert nivell de qualitat democràtica -amb relativa puresa electoral i exercici de llibertats polítiques i socials bàsiques - només pot ser atribuït a alguns anys del període republicà de 1931-1936.

La Constitució de 1978 i el sistema democràtic que regula ofereixen, doncs, un "record" nou en el nostre país, més aviat especialitzat en períodes llargs de règims autoritaris, interromputs per breus intervals de normalitat constitucional.

1. ELS FACTORS D'ESTABILITAT POLÍTICA: JURÍDICS, SOCIOECONÒMICS, CULTURALS

Com podem explicar aquesta estabilitat? A què podem atribuir aquest èxit o èxit relatiu de pervivència democràtica i constitucional, tot i haver travessat per moments de risc de desestabilització i d'involució -l'esfondrament repentí del partit del primer govern democràtic, el cop d'estat del 23 de febrer de 1981, la violència terrorista, la desil·lusió o "desencanto" de l'opinió?

Una resposta ràpida podria ser que la Constitució de 1978 és molt superior en la seva qualitat a les que l'havien precedit: el disseny de les institucions i de les regles d'intervenció de la ciutadania en la decisió política estarien més ben definits i tècnicament més perfilats que els dels textos anteriors.

No hem de minusvalorar la importància de definir institucions harmòniques ni hem de posar en dubte la competència dels nostres constituents i -especialment- dels ponents constitucionals, alguns d'ells professors de dret constitucional ben coneguts, com Jordi Solé o Manuel Fraga, o juristes acreditats com Miquel Roca, Gregorio Peces-Barba, José P. Pérez Llorca o Miguel Herrero de Miñón. No és necessari privar-los del seu mèrit. Però l'argument de la qualitat tècnica és insuficient. Però també són coneguts els casos de Constitucions tècnicament molt perfectes que han durat poc i no han permès la consolidació del

sistema democràtic: l'exemple tradicional és la Constitució alemanya de Weimar o, fins i tot, la Constitució republicana espanyola de 1931.

Per tant, l'explicació d'aquesta consolidació l'hauriem de buscar en altres àmbits, des de perspectives menys instrumentals. Més concretament, en dues visions que s'originen en dos àmbits que no són el de la tècnica jurídica: l'àmbit de les estructures socioeconòmiques i l'àmbit de les concepcions culturals.

La primera visió és la que analitza els sistemes polítics, posant en relació la consolidació d'una democràcia constitucional amb l'estructura social i econòmica de la comunitat en la que s'implanta. Grans diferències socials i econòmiques no permetrien assentar regles constitucionals democràtiques: la tensió social i econòmica faria molt difícil la pràctica del diàleg, la negociació i la tolerància que sustenten les institucions democràtiques. Fins i tot s'ha especulat amb quins són els nivells precisos de desenvolupament econòmic i de renda per càpita que faciliten la viabilitat de les democràcies. Aquesta explicació pot tenir una utilització perversa, si serveix per excloure a priori de la dinàmica democràtica a societats que no arriben a determinats standards econòmics.

Però no és aquesta l'aproximació que vull seguir aquí, perquè ja des de fa anys la ciència política afirma que entre nivell de desenvolupament econòmic i funcionament estable de la democràcia s'interposa un altre component decisiu, que és la cultura política d'aquella societat.

Aquesta visió explicaria la consolidació del sistema democràtic com a fruit de la congruència entre les normes i les institucions de la democràcia constitucional i una sèrie de percepcions culturals prevalents en aquella societat. Dit d'una altra manera, la clau de l'èxit seria la coherència entre les regles del joc democràtic i les predisposicions dels jugadors, tant dels ciutadans com dels polítics.

Per utilitzar un símil atlètic, és sabut que per a obtenir resultats acceptables en una marató -és a dir, per a treure partit de les regles d'aquest tipus de competició-, no solament es requereixen determinades condicions físiques, sinó també una determinada "mentalitat", una determinada manera d'afrontar el repte que significa un tipus de carrera molt diferent de la carrera dels 100 m. Es poden tenir les condicions físiques adequades per a la marató, però no la "mentalitat" o disposició cultural convenient, diferent per a cada modalitat de cursa.

De què parlem quan parlem de cultura política? És un concepte prou conegut. Només a efectes de recordatori, cal deixar clar que, en parlar de cultura política, no ens referim al nivell de coneixements o d'instrucció que un individu o una comunitat té sobre la realitat política. Ens referim al conjunt de creences, valoracions i actituds que són més compartides per aquella comunitat: què opina, com valora, quina predisposició o actitud manté davant de diversos fenòmens polítics.

Per tant, no és correcte afirmar -com de vegades es fa- que al país X hi ha "més" cultura política que al país Z. Des del punt de vista que s'adopta aquí, el que es pot dir és que la cultura política predominant al país X és diferent -però no superior o inferior- al del país Z. No és, doncs, una qüestió de més o menys, sinó d'una o altra cultura política.

Des d'aquest punt de vista, hi ha alguns elements o components de la cultura política d'una societat que afavoririen la consolidació i l'estabilitat del sistema democràtic, perquè facilitarien una certa harmonia entre les regles institucionals i les actituds o orientacions que adopten davant d'aquest sistema.

La qüestió té importància particular quan ens enfrontem amb processos de transició a la democràcia, en països que han tingut o tenen trajectòries històriques més accidentades. En els darrers 50 anys, s'han produït vàries onades democratitzadores: la que es va produir als països vençuts en la Segona Guerra Mundial (Alemanya i Itàlia), la que va experimentar l'Europa del Sud (Grècia, Portugal, Espanya), la que van experimentar alguns països d'Amèrica Llatina durant els anys 80, després de les dictadures militars. O, més recentment, les que s'han produït a l'Europa central i oriental o a l'Extrem Orient asiàtic (Corea del Sud, Taiwan, Filipines). En tots aquests casos, el paper de les pautes culturals en l'assentament de la democràcia i la seva relació amb el grau de desenvolupament econòmic és i està essent objecte d'atenció general.

Per altra part, la cultura política dominant en una societat no és immutable. Es pot modificar, perquè les experiències col·lectives -que fan la història d'un poble- poden transformar creences, valoracions o actituds. Una revolució, una invasió, una crisi econòmica, una guerra civil, la mateixa transició a la democràcia són fets que deixen una impronta en la cultura política de les generacions que l'experimenten o de les generacions que -sense tenir-ne la vivència directa- les reviuem a partir de les versions culturals dominants que les recorden i les transmeten.

2. LA DEMOCRÀCIA ESPANYOLA I LA SEVA ESTABILITZACIÓ

Tornant ara al cas espanyol en el període 1978-1998, la hipòtesi de sortida seria que l'estabilitat constatada en aquests anys de democràcia constitucional és producte de l'ajust o encaix existent entre la Constitució democràtica de 1978 i les opinions, creences i actituds de la majoria de la ciutadania espanyola d'aquest últim quart de segle. La cultura política dels espanyols lligaria amb les normes i les institucions definides en el text de 1978. D'aquesta manera, regles i institucions, per una part, i creences, valors i actituds, per l'altra, s'anirien reforçant recíprocament. I això els donaria consistència i arrelament.

Per tal de verificar aquest hipòtesi, voldria examinar alguns components de la cultura política espanyola d'aquests anys democràtics. En alguns casos, compararé la situació espanyola amb la dels d'altres societats, tant de societats de tradició democràtica, com de societats on la democràcia s'ha instaurat al mateix temps o més tard que al nostre país².

1) La legitimitat de la democràcia

El primer element a considerar és la creença en la legitimitat de la democràcia. Sembla difícil que una democràcia pugui assentar-se i mantenir-se si la ciutadania no comparteix de forma prou extensa una creença en la conveniència de la democràcia.

Aquesta creença pot expressar-se de dues formes complementàries. En primer lloc, acceptant que la democràcia és, en termes generals, la millor -o la menys dolenta- de les formes possibles d'organitzar-se políticament. En segon lloc, admetent que -amb totes les seves limitacions- la democràcia és el sistema de govern més adequat per a aquella societat concreta. Aquesta doble acceptació -genèrica i específica- és la que trobarem en la cultura política espanyola d'aquestes darreres dècades.

Però val la pena subratllar que ja abans de la mateixa transició democràtica era prou rellevant l'existència de una visió favorable a la democràcia, en part resultat de la socialització familiar d'un sector de la població, en part efecte del canvi social i econòmic del tardofranquisme (industrialització, urbanització, secularització, emigració a Europa occidental, turisme), en part producte de la influència d'elits socials i intel·lectuals.

En aquest sentit, el mite mobilitzador de la integració europea -com a desig d'arribar a ser acceptats i reconeguts com a europeus- expressava, certament, l'aspiració col·lectiva a uns determinats nivells econòmics i socials. Però incloïa igualment l'acceptació de determinades garanties de llibertat individual i col·lectiva i de algunes pautes d'organització democràtica.

La legitimitat de la democràcia -respecte de la legitimitat del sistema dictatorial o autoritari- era ja notable en plena dictadura (3 a 1, entre les respostes) i en el moment inicial de la transició, tal com es comprova en el Gràfic 1.

La democràcia, per tant, va arrencar a Espanya amb una certa "prima" o avantatge, respecte d'altres països, on no ha existit aquesta predisposició o expectativa prèvia, com és el cas d'alguns països llatinoamericans o de l'Europa central i oriental.

Passem ara a la legitimitat de la democràcia institucionalitzada. Les formes de mesurar aquest suport que solen utilitzar-se és verificar algunes opinions, valoracions i accions de la ciutadania, un cop desplegada la democratització de normes i institucions. Entre aquestes mesures, podem esmentar les següents:

- la resposta a una pregunta directa sobre el grau de conformitat amb una frase del tipus: "la democràcia és preferible a altres formes de govern...";
- la difusió o extensió d'aquesta preferència entre els diversos segments ideològics (dreta-esquerra), socials, econòmics, etc.;
- la valoració retrospectiva del règim dictatorial anterior, o
- el suport electoral a partits que defensen el retorn al règim dictatorial.

Pot haver-hi discrepàncies sobre la data d'instauració de la democràcia a Espanya: 1977 -primeres eleccions-, 1978 -aprovació per referendun de la Constitució- o 1982 -primer canvi de govern per triomf electoral del PSOE-. Però quan es pregunta directament sobre el suport a la democràcia en termes de principi, la resposta positiva que expressa suport al nou sistema és molt àmplia i sostinguda, tal com es comprova en el Gràfic 2.

Només hi ha un punt d'inflexió a la baixa -l'any 1980- que coincideix amb el període del denominat "desencanto": un cert desencís pels resultats del sistema, quan la situació econòmica és de crisi i la situació política és inestable per causa de les lluites internes del partit del govern -la UCD-. Però també és important notar que aquesta inflexió a la baixa es revela, sobre tot, en l'increment dels que es refugien en el NC/NS, però no en un augment dels "indiferents" o dels partidaris de la "dictadura".

Quan l'opinió es refereix més específicament a l'adaptació de la democràcia al cas concret d'Espanya, el resultat és també d'una elevada i constant apreciació del sistema democràtic, amb la mateixa inflexió a la baixa l'any 1980 (Gràfic 3).

Aquesta nova aproximació -més específica- a la legitimitat democràtica en el nostre país desmentiria una tesi força divulgada, especialment, durant el franquisme. La tesi -en termes vulgars- s'enunciava de la forma següent: "la democràcia està molt bé, però en un país com el nostre no pot funcionar". Desmentint aquesta tesi, es constata que hi ha confiança en la capacitat democràtica de la pròpia societat.

Si comparem aquest nivell de legitimitat amb el d'altres països -tant de democràcies antigues, com de democràcies recents-, la posició espanyola és més pròxima a la de les democràcies tradicionals que a la de les noves democràcies, com si s'hagués recuperat un cert retard històric i s'hagués aconseguit la maduració de la cultura democràtica en un període més breu.

En el Gràfic 4, consten els nivells d'acceptació de la democràcia en una sèrie de països europeus i americans, durant la dècada dels 90. Podem comprovar les diferències entre els grups de països i relacionar-los amb diferents substractes de cultura política que acompanyen la institucionalització de la democràcia pluralista.

S'ha subratllat que, a més d'una convicció positiva, també ha jugat a favor de la legitimitat democràtica una convicció negativa. És a dir, el convenciment de que no hi havia alternativa viable més atractiva a la democràcia, ni tan sols entre la majoria dels que seguien valorant l'època de Franco como una època positiva. En tots els treballs sobre aquest punt, s'ha verificat que constituïen un nucli extraordinàriament reduït el d'aquells ciutadans que valoraven positivament l'època de Franco i, a més, seguien preferint un règim autoritari per Espanya.

Aquesta posició clarament minoritària i marginal dels qui impugnen la legitimitat de la democràcia ho revela també el fet que les propostes partidistes obertament autoritàries -Fuerza Nueva, varies versions de Falange, Solidaridad Española, etc.- no van obtenir mai -ni en els primers anys de la transició- un suport electoral significatiu: sumades en el seu conjunt, es mantien per sota del 1 per cent i, en les eleccions més favorables -les de 1979- van arribar al 2.3 per cent dels vots.

Aquest doble indicador indirecte de legitimitat democràtica -absència de nostàlgia pel règim dictatorial anterior i baix suport electoral als partits que defensen l'"antic règim" - no és tant favorable a la democràcia en altres països que han passat de règims dictatorials a règims democràtics: la persistència de la nostàlgia en favor del sistema autoritari és més intensa i més extesa. Per exemple, els qui valoraven

positivament el règim franquista a principis dels 80 es movien en torn del 15 per cent. En l'Europa central i oriental, el percentatge dels qui valoraven positivament el règim anterior se situava entre el 25 per cent a Txèquia i el 75 per cent a Ucraïna o Belarus.

La situació espanyola també es compara favorablement amb la referència comparativa a la Itàlia dels anys 50 i 60. El MSI -el partit neo-feixista hereu del règim mussolinià-, sempre es va moure entre el 5 i el 10 per cent dels vots a nivell estatal, amb zones i ciutats on arribava al 25 ó 30 per cent del vot. Són percentatges de suport als partidaris del règim anterior molts superiors als registrats a Espanya, com hem vist abans.

L'intensitat de l'acceptació de la legitimitat democràtica a Espanya té, a més, una altra característica positiva. No es concentra de manera desproporcionada en determinats grups socials, nivells d'instrucció, grups d'edat o de nivell de renda. Ni tampoc entre afins a determinats partits polítics o ciutadans de una singular orientació ideològica. Per tant, si l'acceptació del sistema democràtic es troba "ben repartida" en els diversos segments de la societat -fins i tot, entre votants de l'antiga AP postfranquista de 1977-1982-, s'assegura més estabilitat que no pas si aquesta acceptació quedés molt concentrada en algun grup o alguns grups.

Sembla difícilment discutible, doncs, que aquesta acceptació general del sistema democràtic representa de fet el consens més ampli que mai hagi obtingut la democràcia en la història recent espanyola. Per tant, tindriem aquí una bona clau explicativa de la continuïtat i estabilitat institucional, malgrat els moments d'incertesa i conflicte agut que s'han presentat en aquestes dues dècades.

2) El nivell de suport a les institucions constitucionals

Podem anar una mica més enllà en l'anàlisi d'aquesta acceptació, considerant-la des d'un altre angle més precís: el suport o l'acceptació a elements concrets del propi sistema democràtic constitucional. En altres paraules, ¿podem constatar que aquesta acceptació global -aquesta legitimació prou extensa de la democràcia espanyola- s'aplica també als seus components característics?

Seleccionem tres elements prou significatius de l'ordre polític: la mateixa noció de Constitució, la monarquia i l'organització autonòmica de l'Estat.

a) Després de 40 anys de dictadura personal, que equival al predomini de la voluntat del dictador sobre qualsevol llei o norma, la idea d'una Constitució hauria de ser una "idea nova" en la cultura política del país: la idea de que les lleis -i, especialment, la Constitució- estan per damunt de les voluntats individuals -les dels ciutadans ordinaris i les dels ciutadans que temporalment ocupen posicions d'autoritat.

No existia aquí la tradició constitucional d'altres sistemes democràtics. Són exemplars, en aquest sentit, els casos de la Gran Bretanya o dels Estats Units. Sense text formal en el primer cas o amb text escrit formal en el segon cas, totes dues societats comparteixen una certa veneració per un quadre de normes i convencions que en principi han d'orientar la conducta política de tothom.

Què passa a Espanya? Dotze anys després de la promulgació de la Constitució i en una enquesta de 1990, la Constitució satisfia a les dues terceres parts de la ciutadania. Els electors de tots els grans partits en la seva majoria expressaven aquesta confiança: des del 78 per cent dels electors del PSOE, fins al 58 per cent dels electors del PP. Tot i les diferències, són majoria àmplia els votants dels dos grans partits que accepten aquest instrument de convivència.

Algú pot desconfiar d'aquestes respostes, perquè sospitarà que la majoria dels ciutadans no coneix la Constitució. És cert. I no solament és cert, sinó que una bona part dels entrevistats ho reconeix: en enquestes similars, en torn del 70 per cent admet no haver llegit la Constitució o tenir-ne una idea mínima.

Però, des de la perspectiva que adoptem, aquest coneixement directe i exacte del text constitucional és menys important. El fet políticament rellevant -de cara al que busquem- és que -sense haver-la llegida o sense conèixer-la a fons-, una majoria dels ciutadans eleva la Constitució a símbol positiu: més en concret, a símbol del consens ampli entre corrents ideològics i partits que la va produir.

Per primera vegada en la història política espanyola, la Constitució no s'ha vist com a bandera o patrimoni d'un sol partit o d'un sol sector ideològic: ha estat considerada com a patrimoni comú, malgrat les discrepàncies sobre aspectes determinats de la Constitució.

Aquesta percepció no sectària de la Constitució ha estat fins ara un actiu de la democràcia i de la seva consolidació. Seria negatiu -des d'una perspectiva d'estabilitat democràtica- que aquesta situació canviés, si corrents polítics importants s'apropriessin de la Constitució "com a seva" i altres corrents polítics importants la rebutgessin com a "aliena". Des d'aquest punt de vista, em sembla un error l'intent d'alguns sectors de construir una nova divisòria política entre "constitucionalistes" i "nacionalistes", tal com hem vist durant la campanya electoral vasca. Aquesta "apropiació" aniria en detriment de la legitimitat de tot el sistema.

Per altra part, la Constitució també ha estat intuïda genèricament com el que ha de ser: la garantia de les llibertats personals que s'associen al règim democràtic. Aquesta associació simbòlica entre constitució i llibertats s'ha arribat a traslladar al llenguatge popular, en converses privades i en debats radiofònics. No és infreqüent sentir -en una discussió- la desqualificació de la posició del discrepant, afirmant "això és anticonstitucional". Es tracta d'una perdonable usurpació popular de les atribucions del Tribunal corresponent. És perdonable, perquè deixant de banda la manca de rigor tècnic, aquesta incorporació del valor constitucional a la cultura política general és positiva, en termes de consolidació democràtica.

b) El segon element del sistema democràtic que té un significat especial pot ser la Monarquia, una de les peces -juntament amb la religió i la distribució territorial del poder polític- que han estat més controvertides en la història política espanyola i que han produït dèficits de legitimitat, fatalment determinants de l'inestabilitat del sistema polític en conjunt.

El contenciós Monarquia-República ha format part de la història contemporània espanyola, constituint una de les seves divisòries o clivelles, origen d'enfrontaments civils. Per això, és útil -des del punt de vista de la legitimitat- saber l'actitud actual davant la institució monàrquica. En les dades disponibles -a partir de les preguntes que es formulen-, no sempre hi ha una distinció clara entre la institució i l'actual titular: entre la Monarquia i el Rei Juan Carlos I.

És ben sabut que l'acció del Rei ha estat molt valorada, per damunt de la resta d'institucions (parlament, govern, tribunals, etc.), tant en l'etapa de la transició, com en la que va seguir al cop d'Estat de 1981. L'actuació del Rei en aquell episodi va significar una mena de legitimació per l'exercici, tant de la institució, com de la persona: l'any 1982, un 89 per cent dels enquestats es manifestava favorable al Rei i la seva valoració -en una escala de 10 punts- arribava gairebé al 8. Comparat amb les valoracions que reben altres institucions i personatges, és considerablement més elevada (cfr. Gràfic 5).

Però també, de manera menys personal i més institucional, la Monarquia parlamentària -com a forma d'Estat- és preferida per un 75 per cent dels enquestats, en contrast amb un 20 per cent favorables a una República parlamentària. I que aquestes xifres es mantenen per ara prou constants.

Sembla, doncs, que un dels factors tradicionals de divisió política és actualment una peça constitucional ben rebuda i acceptada, reforçant la legitimitat de la democràcia, i no afeblint-la. La seva manca d'incidència política directa no ens ha de fer perdre de vista la seva importància simbòlica -"el rei no governa, però regna", com s'ha expressat encertadament- en el conjunt del sistema democràtic.

c) L'altra qüestió central en la política contemporània espanyola és la distribució territorial del poder: la contraposició entre el model tradicional d'Estat unitari centralitzat i qualsevol de les variants de l'Estat compost, federal o descentralitzat. La Constitució de 1978 va posar en marxa un procés de redistribució territorial de poder, sense precedents en la història de l'Estat espanyol. I, en certa forma, amb molta més radicalitat i celeritat que altres Estats europeus. Ho expressen materialment les xifres de descentralització de capacitat de despesa: del 90 per cent aproximat que controlava l'Estat a principis dels anys 80 al 60 per cent escàs que controla actualment, després d'haver traslladat a institucions noves com són les Comunitats Autònomes la capacitat de decidir sobre un 25 per cent d'aquesta despesa pública.

Tot i aquest accelerat reequilibri de capacitat política i pressupostària entre centre i perifèries, aquesta qüestió segueix essent la més controvertida entre les que tenen categoria constitucional o constitutiva de l'organització política espanyola. Perquè encara hi ha sectors importants d'opinió que la consideren resolta de forma no totalment satisfactòria o clarament insatisfactòria.

Per això, és encara més interessant saber quin grau d'adhesió o de suport i quin grau d'oposició té la revisió de la forma unitària i centralista tradicional de l'Estat, que va fer la Constitució de 1978. Resta o suma legitimitat al conjunt de l'arquitectura institucional?

Les preferències expressades sobre la forma d'Estat entre 1984 i 1996 ens donen una indicació sobre aquest particular. En el Gràfic 6, la tendència és força clara. La data inicial de 1984 és significativa, perquè les autonomies de l'art. 143 comencen a institucionalitzar-se efectivament a partir d'aquesta data.

Les preferències dels entrevistats ens revelen

- una clara disminució dels partidaris de l'Estat unitari (gairebé a la mitat) entre 1984 i 1996;
- un creixement lent i continuat dels partidaris de l'Estat de les AA. en la seva forma actual: del 31 a 44 per cent;
- un pes constant dels qui voldrien CC.AA. amb més autogovern (una quarta part);
- una presència minoritària, però constant, dels qui desitjarien la possibilitat d'optar per la independència (entre el 5 i el 10 per cent); i
- una disminució dels qui no tenen opinió o no la volen expressar.

També en aquesta qüestió és possible examinar l'opinió més específica sobre la realitat del model -"què li sembla l'aplicació concreta del model de la CE de 1978?"-, i no conformar-se amb la valoració més genèrica. En aquest cas -segons consta en el Gràfic 7-, gairebé un 60 per cent dels enquestats donen una opinió positiva, superior a la valoració genèrica anterior. I són menys del 20 per cent els que la donen negativa. El resultat confirmaria, per tant, el suport (la legitimitat) constitucional en aquest aspecte clau de la democràcia espanyola.

Algú pot dir-me que aquestes són dades pel conjunt de l'Estat i que encobreixen situacions força diferents, segons els territoris. És cert. Tant pel que fa al model preferit en general, com a la valoració del rendiment del model actual, hi ha diferències entre CC.AA. Així ho revela el Gràfic 8.

Pel que fa al model preferit, l'Estat de les AA. compta amb un suport superior a la mitjana estatal a Andalusia, València i Galícia. I clarament per sota al País Basc (26), Catalunya (36), Balears (37) i Canàries (40). El model federal rebria el suport d'una tercera part de la ciutadania de Balears, Canaries, Catalunya i País Basc. I un model confederal seria també desitjat per una quarta part de l'electorat de Catalunya, Navarra i el País Basc.

Si examinem ara la valoració de l'aplicació concreta de l'Estat de les AA. de 1978 -en dades de 1996-, el resultat seria més favorable, tal com es comprova en el Gràfic 9.

De les 17 CC.AA., 8 superen el 60 per cent de valoració positiva -entre elles Catalunya-, 4 se situen en torn de la mitjana estatal i 5 se situen per sota (Aragó, Cantàbria, Castella-Lleó, Madrid, Múrcia i Rioja). Són majoria, doncs, les CC.AA. on se supera el nivell d'aprovació mig de la creació de l'Estat de les AA., confirmant el suport general a aquesta component del règim constitucional. Si preguntem pel resultat de l'aplicació de l'autonomia, no ja en l'àmbit general, sinó en la seva pròpia Comunitat Autònoma, el nivell de valoració positiva és pràcticament el mateix i distribuït de forma comparable.

Però tots sabem que aquest problema crònic de l'Espanya contemporània no és exclusivament un problema d'arquitectura constitucional, de competències legals i de recursos financers. És també un problema d'identitats, un problema simbòlic, de l'imaginari col·lectiu. Des d'aquesta perspectiva, s'ha

analitzat també la qüestió, amb altres tipus de preguntes adreçades a la ciutadania. Per exemple, s'ha preguntat "què representa Espanya per a V.?". Els resultats els tenim en el Gràfic 10.

És una nació amb la que s'identifica per a més del 70 per cent de la població. Les altres opcions -un Estat plurinacional o un Estat estrany- són minoritàries: 12 per cent en cada cas. La primera conclusió, doncs, és la percepció clarament majoritària d'Espanya com a comunitat nacional.

Però aquesta majoria es distribueix desigualment, quan desagreguem les respostes per CC.AA. La majoria de la percepció nacional espanyola és molt clara en 15 d'elles. Aquesta majoria es limita a la meitat de l'opinió a Catalunya. I es redueix al 30 per cent al País Basc.

Espanya és un Estat plurinacional pel 12 per cent del total. Però a Catalunya són el 34 per cent els que tenen aquesta opinió i al País Basc el 24 per cent. Finalment, veuen Espanya com un Estat aliè només el 2 per cent de la població, que es converteix en el 13 al País Basc, el 6 per cent a Navarra i el 3 per cent a Catalunya. En el Gràfic 11, presento només la diferència entre la percepció del conjunt d'Espanya i de Catalunya.

En conclusió, coexisteixen una opció clarament majoritària en favor de l'Estat descentralitzat tal como ara existeix i una percepció també clarament majoritària que identifica Espanya amb una comunitat nacional. Però aquesta doble opció no es troba igualment repartida. Es presenta de manera diferenciada segons les CC.AA., amb posicions excèntriques en el cas del País Basc, Catalunya i Navarra i, en mesura menor, Balears i Canàries. Això fa que, malgrat el suport majoritari a la fórmula "Estat de les autonomies" desplegat a partir de la Constitució, la qüestió de l'articulació territorial de l'Estat -en termes simbòlics, competencials i financers- no acabi de ser resolta i sigui encara un interrogant obert.

d) Malgrat aquestes reserves sobre l'acceptació de la fórmula constitucional en matèria d'identitat nacional i de distribució territorial del poder, no és atrevit concloure que el nivell d'acceptació de la democràcia en la versió dissenyada per la Constitució de 1978 compta amb un ressò positiu en la cultura política dominant al país. Això dona a la democràcia espanyola unes perspectives de continuïtat més sòlides que les d'altres democràcies "joves" i sense precedents en la pròpia història política del país.

2) L'eficàcia percebuda de la democràcia

Però no voldria acabar aquí. Aquesta perspectiva favorable de la relació entre règim democràtic constitucional i cultura política, aquesta apreciació positiva de la democràcia en general que trobem a la societat espanyola, no ens pot fer oblidar l'existència d'una crítica força extesa al rendiment del sistema democràtic en molts àmbits de l'acció política i als seus actors principals, especialment, els polítics i els partits.

En altres paraules, convé relacionar la creença en la legitimitat del sistema democràtic amb la percepció de la seva eficàcia. Es dona suport a la democràcia només perquè funciona satisfactòriament en el moment de resoldre problemes? És a dir, perquè se li reconeix eficàcia suficient? O se li dona suport, encara que es tingui la percepció de que no funciona del tot i de que és poc eficaç?

En el primer cas, es parla d'una legitimitat precària, "instrumental", "condicionada" i depenent dels resultats del sistema polític. En el segon cas, ens referirem a una legitimitat substantiva, intrínseca o autònoma: una espècie d'adhesió "incondicional" a la democràcia. Aquesta posició garanteix efectivament l'estabilitat del sistema democràtic. La primera -la instrumental- és una base més fràgil, més precària.

Què entenem aquí per eficàcia del sistema democràtic? Entenem la percepció que té la ciutadania sobre la capacitat d'aquest sistema per resoldre alguns problemes considerats com a especialment importants. Una altra manera d'expressar-ho -en termes més subjectius- és manifestar satisfacció o insatisfacció sobre el rendiment/funcionament del sistema democràtic. Especialment, es prenen com a resultats -positius o negatius- del sistema el creixement econòmic, l'equilibri o igualtat social, la capacitat per mantenir l'ordre o garantir la seguretat i per preservar les regles de joc democràtic.

Sembla que les democràcies "joves" -o amb curta història democràtica- tenen més capacitat de distingir entre legitimitat i eficàcia del sistema: el record del sistema autoritari anterior i del seu rendiment és més recent. En canvi, en les democràcies més antigues, aquesta distinció sembla més difícil de ser percebuda, perquè no hi ha vivència ni directa, ni indirecta d'altre sistema que el democràtic.

Què podem dir del cas espanyol? Com ha evolucionat la percepció del ciutadà sobre l'eficàcia del sistema? I com es relaciona aquesta percepció amb el suport general a la democràcia (o legitimitat)? La situació espanyola permet aquesta anàlisi, tenint present que el període democràtic ha travessat moments econòmics i polítics de signe divers: cicles econòmics amb etapes de signe desigual, inestabilitat política dels primers anys (crisi UCD, cop d'Estat), ingrés a la CE, terrorisme, corrupció, etc.

Pel que fa a la primera pregunta -el grau de satisfacció-, es comprova una certa oscil·lació respecte de l'eficàcia del sistema: la valoració sobre el rendiment democràtic varia d'acord amb fets i circumstàncies, com les que hem assenyalat abans, tant d'ordre econòmic, com d'ordre polític. Quan es considera que la situació econòmica i política són deficientes, es manifesta més descontent amb el funcionament de la democràcia. En certa forma, és lògica aquesta evolució en paral·lel.

Però, en canvi, aquesta evolució -i això respon a la segona pregunta- no es correspon amb el suport genèric o legitimitat de la democràcia, que es manté força constant i a nivells elevats, tal com hem vist anteriorment. Així es pot seguir en el Gràfic 12. Per tant, el descontent pels resultats -que porta a un cert "desencanto" o desencís - no afecta l'arrelament profund de la democràcia, que segueix essent vista com el sistema millor -o menys dolent- dels possibles.

No solament l'evolució de les condicions econòmiques sembla tenir molt poca influència sobre la legitimitat. Tampoc les condicions polítiques més negatives -fenòmens de corrupció i altres escàndols - han fet disminuir el grau d'acceptació de la legitimitat de la democràcia espanyola.

El que s'ha produït és una modificació parcial de l'orientació electoral, amb alternança de majories parlamentàries. Però cal notar que aquesta modificació tampoc és favorable a les propostes o partits antidemocràtics: si fós així, podríem deduir un desgast de legitimitat. Si els partits antidemocràtics

no arriben a capitalitzar la ineficàcia percebuda de la democràcia, podem interpretar que no hi ha una connexió directa entre legitimitat i satisfacció pel rendiment democràtic.

En el cas espanyol -com en el de Portugal o Grècia-, la legitimitat -o suport general a la democràcia- sembla ser "incondicional", és a dir, no està supeditat a l'evolució de l'eficàcia percebuda del sistema: la gran majoria dels ciutadans manté el seu suport a la democràcia, malgrat que la seva percepció del rendiment tendeixi a ser negativa.

Com a conclusió general, el cas espanyol reforçaria la idea de que no hi ha una relació directa i determinística entre percepció del rendiment democràtic i legitimitat del sistema: la vinculació, si existeix, seria més complexa i probablement mediatitzada per altres factors culturals³. De manera més específica, comprovem que Espanya se situa de manera força avantatjosa pel que fa a l'arrelament de les pautes democràtiques en les conviccions socials, superant contingències d'importància -com són la crisi econòmica, el terrorisme o la corrupció- durant aquests anys de vigència de la Constitució democràtica.

3) El retraïment davant la política

Finalment, una referència breu a un altre component de la cultura política, del que s'ha parlat sovint al tractar de la democràcia espanyola. És tracta de la difusió àmplia d'una actitud ciutadana que es manifesta en la combinació d'una sèrie de símptomes: baix interès per la política, malfiança de la classe política, baixa o nul·la predisposició a afiliar-se a partits i sindicats, poca confiança en la pròpia competència política.

Expressa una actitud general d'apartament o allunyament de la política, qualificada generalment com "desafecció política" i que, en el cas espanyol, s'ha batejat com actitud de "cinisme democràtic" (Maravall) o "democratisme cínic" (Botella).

Hi ha una sèrie de variables que configuren conjuntament aquesta síndrome de retraïment polític. Entre elles, la declaració d'interès per la política i la freqüència de conversa o discussió política per part dels ciutadans. Quan s'examinen aquests indicadors en el cas espanyol, constatem que aquest interès és molt baix: en torn del 40 per cent de la població manifesten que no tenen cap interès per la política i un altre 40 per cent afirma que li interessa poc. Percentatges elevats declaren que la seva participació en una conversa política és molt poc freqüent. Aquest contingent de desinteressats per la política és superior al d'altres democràcies.

Aquestes predisposicions negatives respecte de la política van lligades al sentiment de la pròpia competència política: és a dir, a la consciència sobre la incidència que pugui tenir la pròpia intervenció personal en la vida política. Doncs bé, entre el 50 i el 65 per cent dels entrevistats es consideren incompetents o ineficaços en l'àmbit polític, contestant que la seva intervenció "no serveix de res" i/o "no sol tenir resposta per part del govern". Igualment, manifesten que "la política és una cosa massa complicada" per a gent com ells.

Aquesta posició tan extesa de retraïment o desafecció -que té una difusió majoritària- deixa a una minoria l'interès i la disposició a implicar-se en l'activitat política: en torn d'un 20 per cent escàs de la població expressen aquesta actitud.

La distribució entre aquests dos grups -majoritari de distançats i minoritari d'implicats- no ha evolucionat a penes des de la posta en marxa de la democràcia constitucional: sembla un tret crònic de la cultura política dominant. No sembla haver estat influït -ni en un sentit ni en l'altre- pels canvis de cicle econòmic, de majories polítiques o, fins i tot, el progrés en el nivell d'instrucció de la població.

En el Gràfic 12, hem incorporat l'evolució del percentatge de ciutadans entrevistats que expressen una reacció d'interès envers la política, prenent aquest indicador com expressió negativa de la taxa de retraïment. Apareix en el gràfic que ni s'ha modificat amb les oscil·lacions de l'eficàcia democràtica, ni amb el creixement sostingut de la legitimació del sistema.

Aquesta dissonància entre l'extensió de l'actitud permanent de retraïment i el nivell alt i continuat de legitimació del sistema planteja algun interrogant. A primera vista, hi hauria una contradicció amb certes visions de la noció de cultura cívica, que vinculen el suport a la democràcia a l'existència d'una ciutadania interessada per la política, segura de la seva capacitat d'influència i disposada a comprometre's en diversos aspectes de la vida pública (Montero i altres, 1997).

Ja hem vist que aquesta dimensió de retraïment polític es distingeix de la insatisfacció pel rendiment democràtic i de la legitimitat del sistema en general. I que no va lligada a cicles temporals, però tampoc a situacions generacionals. Una taxa elevada de retraïment polític s'ha mantingut al marge del canvi de circumstàncies durant el període 1977-1996 i amb independència de les diferències generacionals. És compartida, doncs, pel conjunt de la ciutadania, malgrat la diversitat d'experiències històriques, de vivències socioeconòmiques o de nivells d'instrucció de cada grup generacional.

Ens trobaríem davant d'una actitud que és el sediment resultant d'un llarg procés d'acumulació cultural (Almond-Verba 1963; Montero i altres, 1997), més enllà de les variacions del sistema polític i que no s'ha alterat amb l'arrelament del sistema democràtic. Per tant, una actitud que canviaria molt difícilment o molt lentament, però que tampoc afecta negativament el nivell de suport a la democràcia. Un suport que -en el cas espanyol- s'ha revelat sòlid i persistent des de finals dels anys setanta fins a l'actualitat.

3. UNA OBSERVACIÓ FINAL

Hem partit de la constatació que Espanya compta actualment amb una Constitució homologable a les Constitucions de les democràcies pluralistes més assentades i que el règim democràtic definit per aquesta Constitució està durant molt més del que era l'habitual en l'història contemporània del país. L'explicació d'aquesta "novetat històrica" rauria en l'existència majoritària de ciutadans demòcrates. Perquè no és imaginable la pervivència d'una democràcia viable sense demòcrates.

És a dir, sense una majoria de ciutadans que comparteixin àmpliament la convicció que aquest sistema de govern és preferible a qualsevol altre i que s'adapta a les necessitats de la nostra societat. Això no implica que els nostres ciutadans siguin conformistes: són capaços de manifestar insatisfacció i crítica pels resultats que el sistema produeix i reaccionen -quan cal- modificant el suport a les diferents opcions polítiques. Però no reaccionen posant en dubte el seu suport o la seva adhesió genèrica al sistema democràtic.

Finalment, constatem que els nostres ciutadans encara segueixen sentint-se allunyats de la política democràtica, insegurs de la seva pròpia influència sobre els polítics professionals, sobre les institucions i sobre el seu funcionament quotidià. Serien, en certa manera, demòcrates "a distància", que es veuen a si mateixos més aviat com a espectadors raonablement satisfets que no pas com a actors decididament implicats.

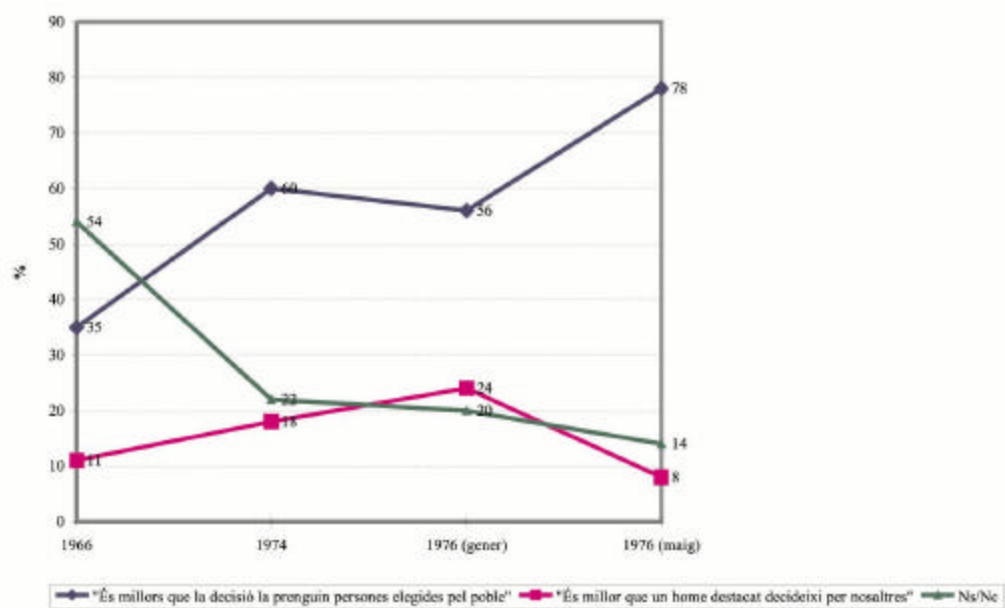
Però voldria afegir una nota interrogativa a aquest resum final.

Voldria cridar l'atenció sobre el fet que el desinterès per la política -aquesta actitud d'inhibició o de retraïment, de desafecció- s'aplica de manera especial a determinades modalitats o expressions de la política, però no a d'altres. Quan es parla del futur de les pensions, no es parla de política? Quan hi ha manifestacions contra els peatges de l'autopista, no hi ha mobilització política? Quan es posen en marxa coordinadores contra el racisme o d'oposició als abocadors, no hi ha organització política, per esporàdica que sigui?

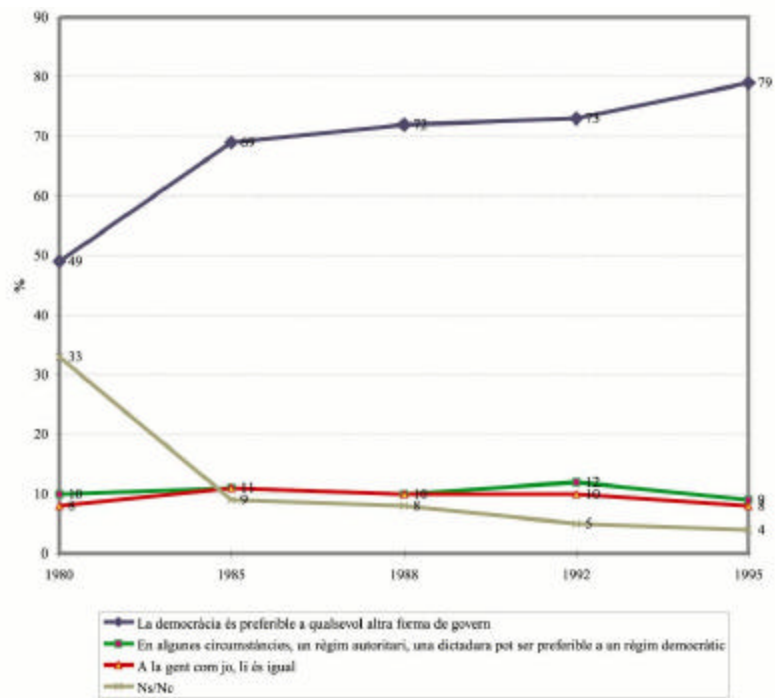
Potser és una idea massa limitativa de la política la que fa al ciutadà sentir-se distant quan és interrogat sobre el seu grau d'interès o d'implicació. Potser la resposta seria diferent si hom donés a la política tota la seva profunditat i la vinculessim més clarament a la gran varietat d'assumptes d'interès col·lectiu que afecten una comunitat. En aquest cas, potser constataríem que una bona part d'aquests ciutadans "espectadors" o "a distància" es converteixen aleshores en ciutadans efectius, implicats en una determinada presa de posició o compromesos en una mobilització.

Dit d'altra forma, potser encara som presoners -els acadèmics, aquesta coalició que formen polítics electes i professionals dels mitjans de comunicació, els propis ciutadans- d'una visió superada de la política i de la política democràtica. Seguim pensant en un determinat concepte de la política, molt lligat a l'escenari de l'Estat-nació i a l'àmbit institucional i professionalitzat, en un moment en què s'han obert nous escenaris de desplegament de la política, en què han canviat una part important dels actors que hi intervenen i en què s'han modificat sovint les normes de conducta que la regeixen. Si aquest és el cas, hauríem de replantejar una part de les nostres conclusions després de respondre a una sèrie diferent d'interrogants. És una feina que encara ens queda pendent.

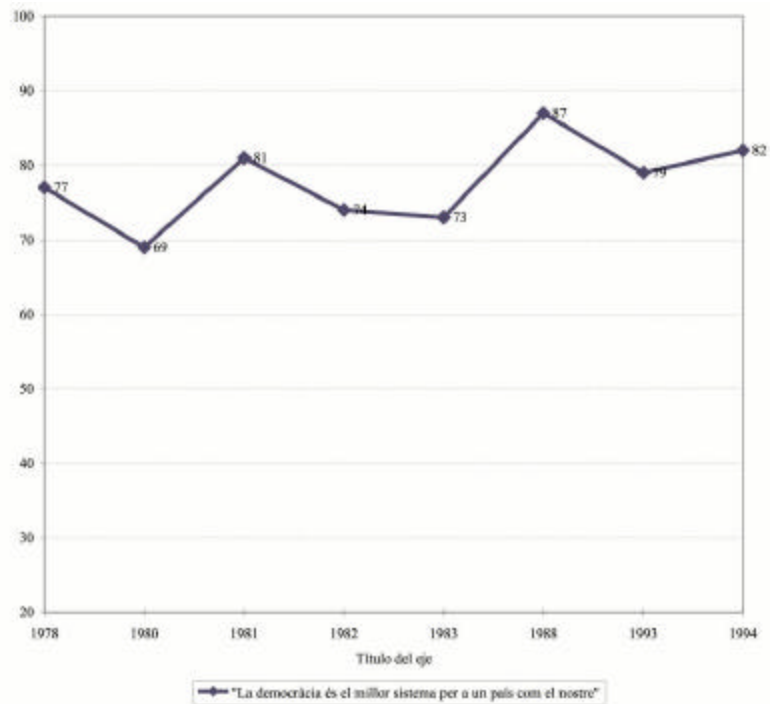
Gràfic 1
Legitimitat de la democràcia abans de la transició



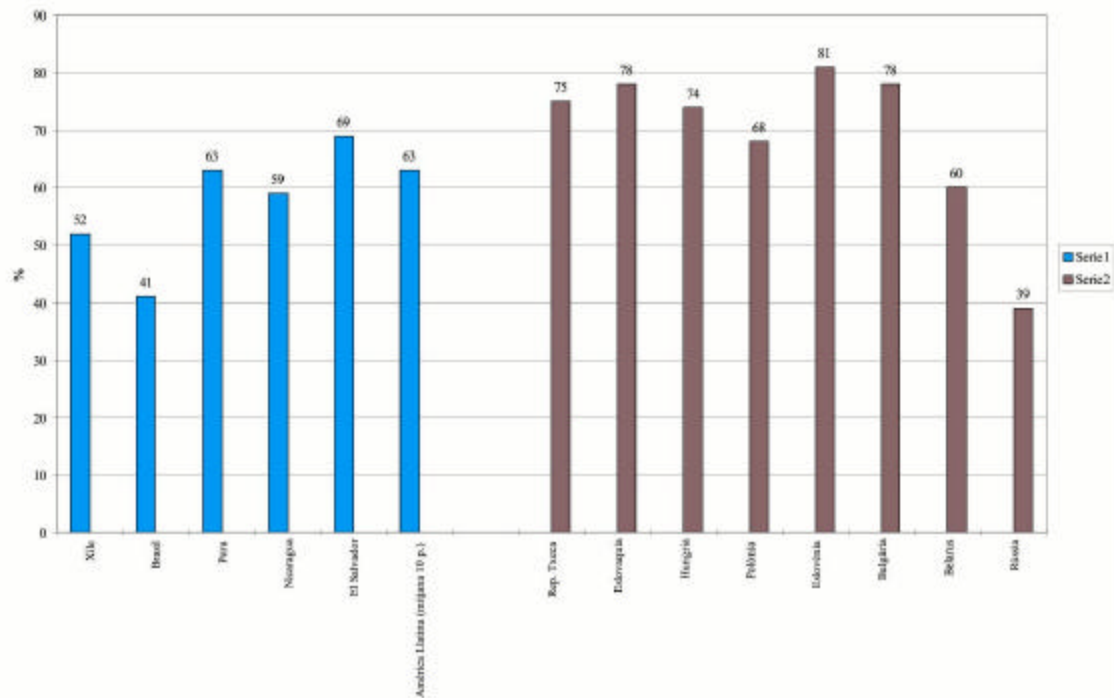
Gràfic 2
Legitimitat de la democràcia (1980-1995)



Gràfic 3
Legitimitat de la democràcia espanyola

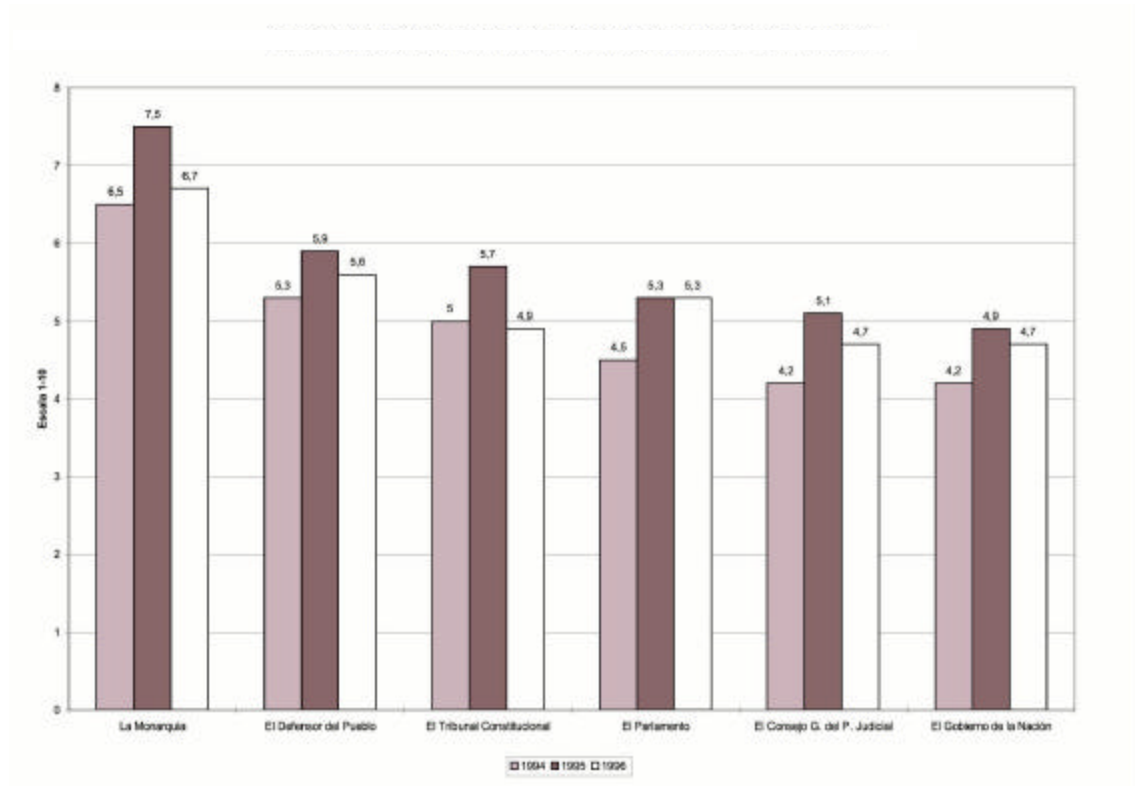


Gràfic 4
Legitimitat de la democràcia en diversos països



Gràfic 5

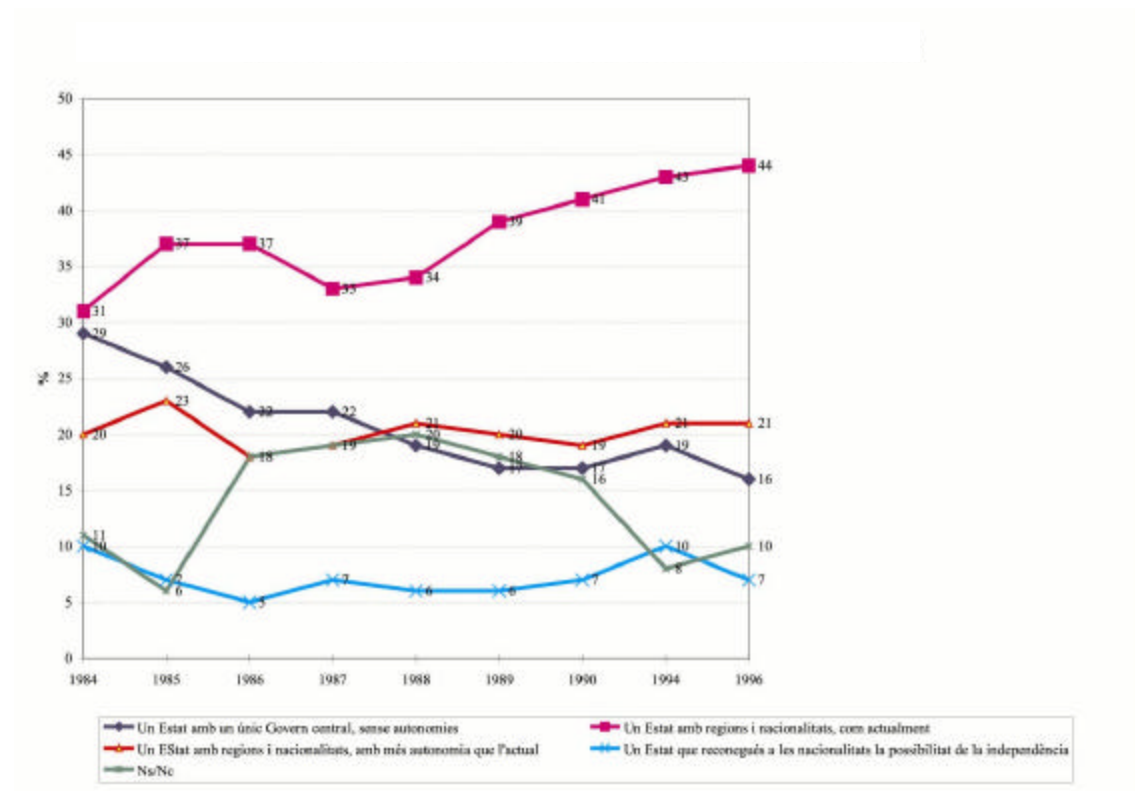
Confianza en les institucions constitucionals (1994-1996)



Font: CIS

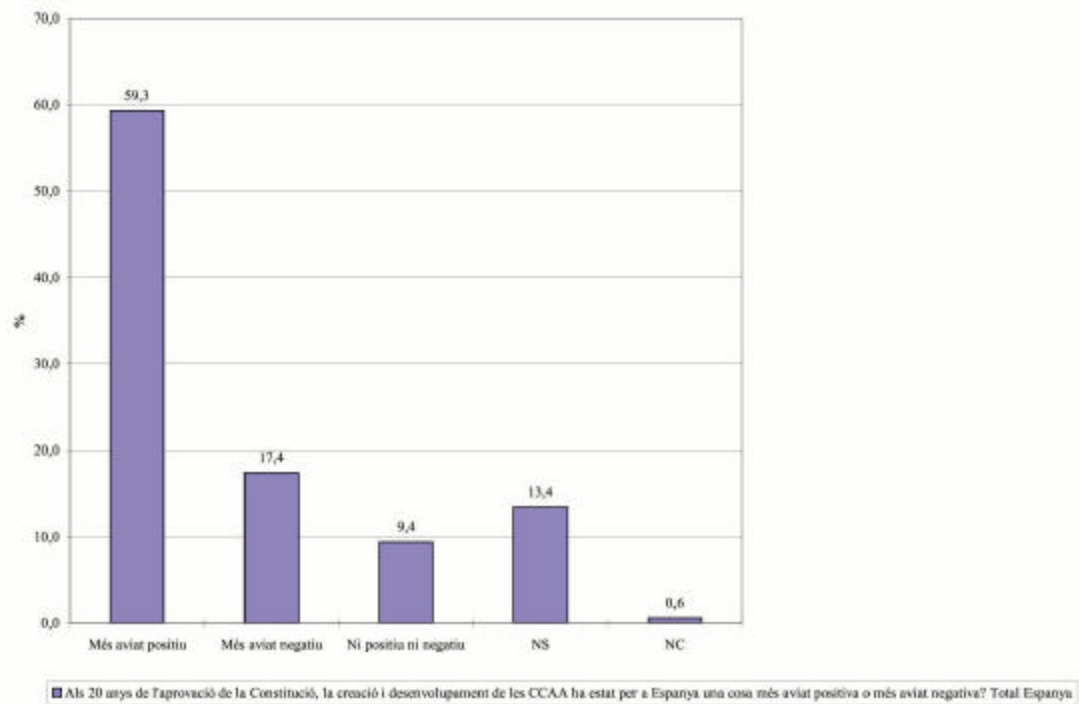
Gràfic 6

Preferència sobre l'estructura territorial de l'Estat



Font: CIS

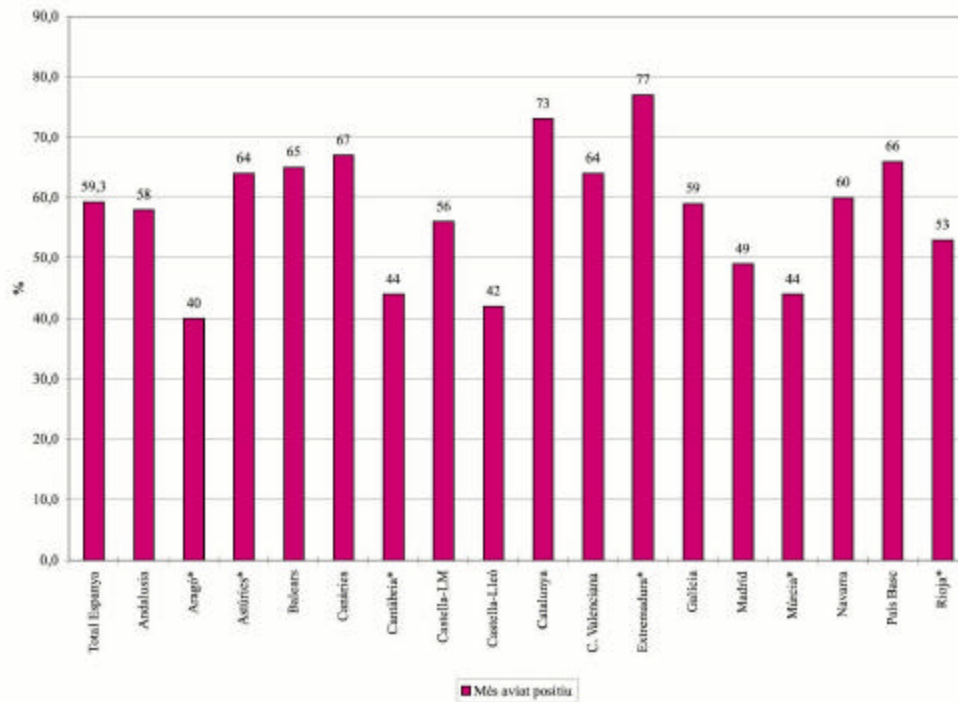
Gràfic 7
Valoració de l'Estat autonòmic (Total Espanya)



Font: CIS, 1997

Gràfic 8

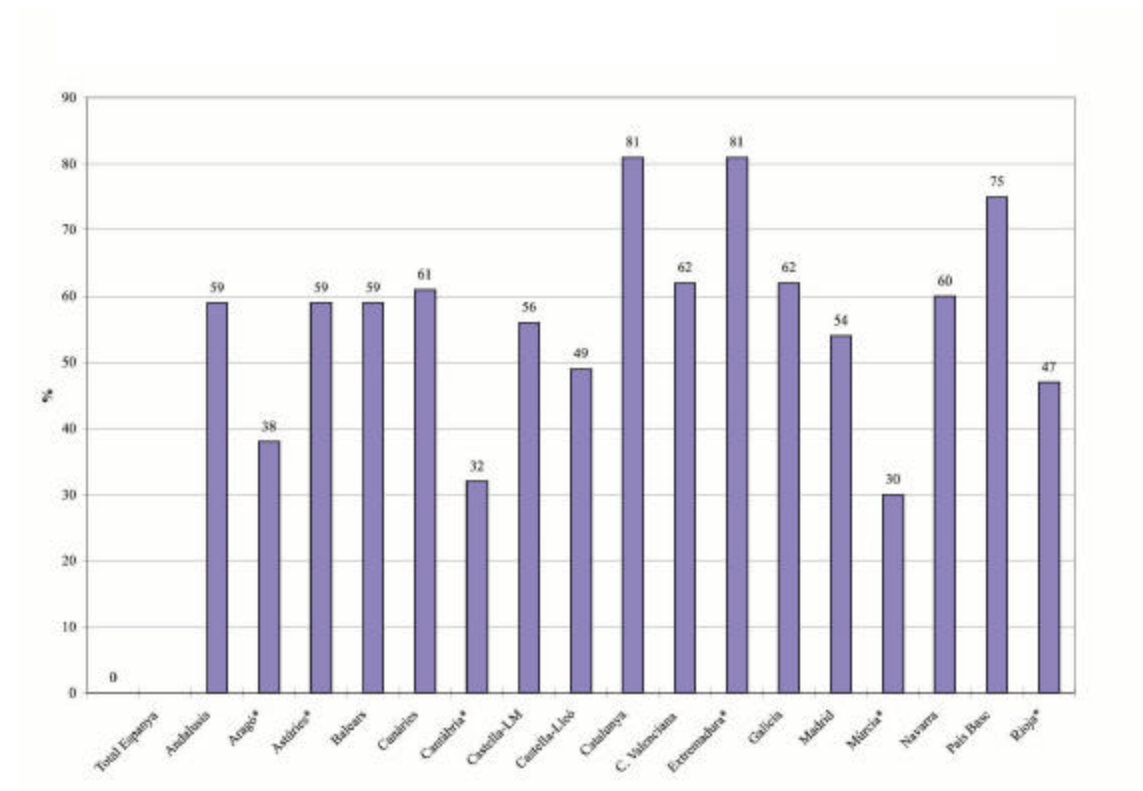
Valoració de l'Estat autonòmic segons CC.AA.



Font: CIS, 1997

Gràfic 9

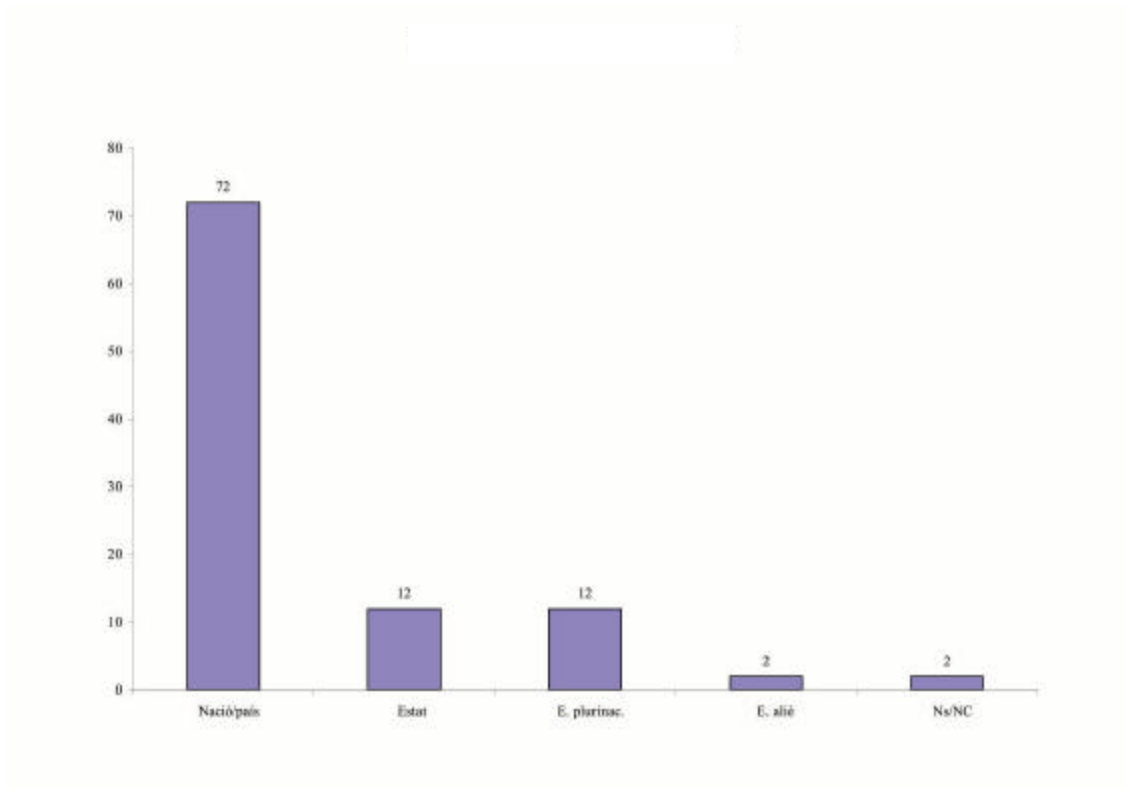
Impacte de l'aplicació de l'Estat autonòmic en cada C.A.



Més aviat positiu

Font: CIS, 1997

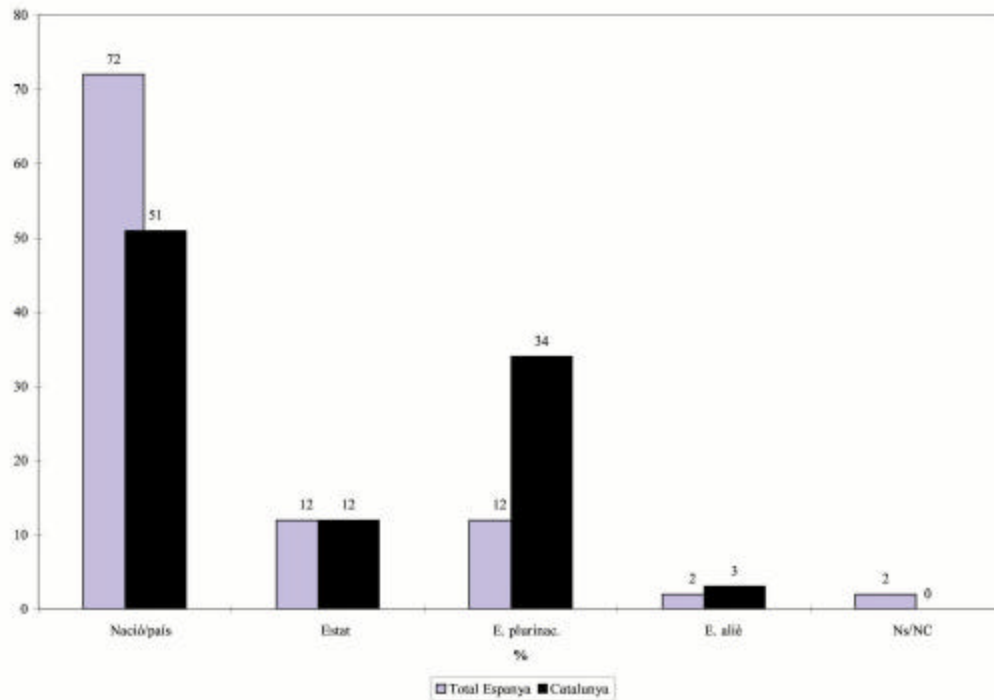
Gràfic 10
Idea d'Espanya



Font: CIS, 1997

Gràfic 11

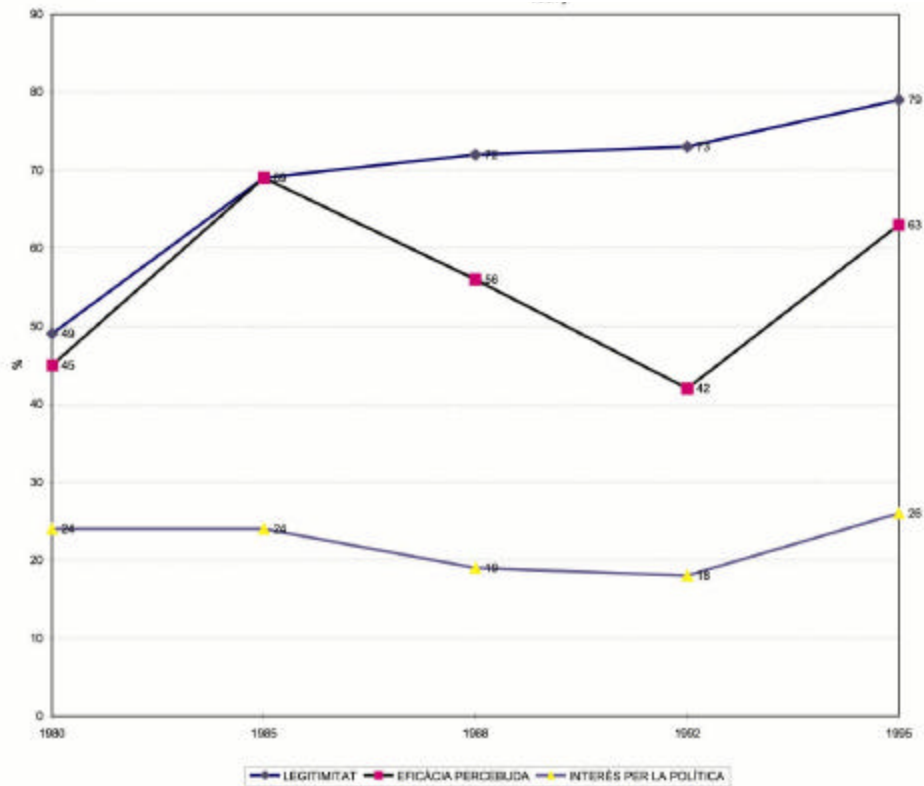
Idea d'Espanya a Espanya i a Catalunya



Font: CIS, 1997

Gràfic 12

Legitimitat, eficàcia percebuda i retraï ment (1980-1995)



Adaptat de Diamond 1998; Montero et al. 1997

NOTES

1. El text conserva el seu caràcter d'exposició oral. Per això, he evitat les cites, incorporant una nota bibliogràfica final.
2. La meua exposició es basarà en dades obtingudes del banc de dades del CIS i del propi ICPS, juntament amb els treballs de Stepan i Linz, de Montero, Gunther, Torcal, Morlino, Diamond i altres, que s'han ocupat de la qüestió -a partir de les propostes clàssiques de Almond y Verba. Cfr. nota bibliogràfica final.
3. Aquesta situació és diferent en altres països -amb democràcies recents- on sembla que la relació entre satisfacció pel rendiment i legitimitat del sistema és més directa. La primera pesa i influeix sobre la segona: per tant, la democràcia és més vulnerable i està menys consolidada. Seria el cas d'alguns països d'Amèrica Llatina i del centre i Est d'Europa. Dues possibles explicacions a aquesta relació. La primera se situa en torn de l'idea de "llindar". Es pot pensar que hi ha un llindar d'insatisfacció a partir del qual es desencadena una erosió de la legitimitat "general"? On se situaria aquest llindar? Potser en la privació d'alguns béns bàsics o fonamentals: seguretat física, alimentació, altres? La segona aproximació se centra en la insatisfacció política com a més determinant que la socioeconòmica. Una afectació negativa de la legitimitat seria més resultat d'una percepció que el sistema democràtic no assegura les seves promesses de llibertat i seguretat, que no pas una percepció de la seva ineficiència en el camp socioeconòmic: serien les condicions polítiques les que pròpiament tindrien efecte -positiu o negatiu- sobre l'acceptació del sistema.

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

- ALMOND, G.; VERBA, S.: *The Civic Culture*. Princeton, Princeton University Press, 1963.
- BOTELLA, J.: "La cultura política en la España democrática", a COTARELO R. (comp.): *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid, CIS, 1992, p. 121-136.
- DIAMOND, L.: *Political culture and Democratic Consolidation*. Estudio/Working Paper, 1998. Madrid, CEACS-Instituto J. March.
- LINZ, J.J.; STEPAN, A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1996.
- LÓPEZ PINTOR, R.: *La opinión pública española del franquismo a la democracia*. Madrid, CIS, 1982.
- MONTERO, J.R.: *Sobre la democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados*, Estudio/Working Paper 39/1992. Madrid, CEACS-Instituto J. March.
- MONTERO, J.R.; GUNTHER, R.; TORCAL, M.: *Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Disaffection*, Estudio/Working Paper, 1998. Madrid, CEACS-Instituto J. March.
- MONTERO, J.R.; MORLINO, L.: "Legitimación y democracia en el sur de Europa", *REIS* 64/1993, p. 7-40.
- MONTERO, J.R.; TORCAL, M.: "Voters and citizens in a new democracy: some trend data on political attitudes in Spain", *International Journal of Public Opinion Research* 2/1990, p. 116-140.
- MORAL, F.: *Identidad regional y nacionalismo en el Estado de las Autonomías. Opiniones y actitudes*. Madrid, CIS, 1998.
- MULLER, E.N.; SELIGSON, M.A.: "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", *APSR*, 88/3, 1994.
- PUTNAM, R.D.: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, 1993.

Les dades d'enquesta corresponen als bancs de dades del CIS (Madrid) i de l'ICPS (Barcelona).